

试论区域贸易安排背景下保障措施的实施

林欣宇

(厦门大学法学院 福建·厦门 361005)

摘要 区域贸易安排背景下保障措施的实施一直是一个颇有争议的问题,不仅在 WTO 规则体系中未有明确规定,在具体的争端解决实践中也未予以澄清。区域贸易安排的成员之间能否互相适用保障措施?区域贸易协定成员国在实施保障措施时能否将同为区域成员的国家排除在外?这两个方面是解决区域贸易安排成员实施保障措施问题的核心所在。本文认为,区域贸易成员之间互相适用保障措施有其合理性和合法性,而且区域贸易成员可以在实施保障措施时排除对区域内成员的适用。

关键词 区域贸易安排 保障措施 相互适用 排除适用
中图分类号 F74 文献标识码 A

文章编号:1009-0592(2006)10-115-02

20 世纪 90 年代以来,区域经济组织蓬勃发展,不仅数量大大增加,而且其影响力也不断扩大,大有与 WTO 多边贸易体制并驾齐驱之势。在这种情况下,GATT/WTO 原有的对区域安排的规制日益显得软弱和不足。区域贸易安排背景下保障措施的实施就是其中一个悬而未决的问题。现有的 WTO 规则体系和争端解决实践中都找不到现成的明确答案,造成了各行其是的局面,使得对区域贸易安排的规制和对滥用保障措施的遏制这两个棘手的问题纠缠在一起,更加难于解决。因此,澄清在区域贸易安排背景下成员国间能否适用、怎么适用保障措施的问题具有极其重要的理论和实践意义。

一、GATT/WTO 对区域贸易安排的规制

鉴于区域贸易集团的既存事实,多边贸易体制一方面对其采取了包容的态度,另一方面以 GATT 第 24 条来对其建立和运行进行规制。随后还有《GATT1994 关于解释第 24 条的谅解》和 GATS 第 5 条将区域贸易安排向纵深推进。归纳而言,这些文件对区域贸易安排的规制包含以下几个方面的内容:

第一,就 RTA 的目的而言,GATT 第 24 条第 4 款规定,不论为关税同盟或自由贸易区,任何区域性贸易组织成立的目的均应为促进其成员国间的贸易,而不应在增加非成员国与此区域性组织成员之间的贸易障碍。谅解书再次重申和强调,并补充了在成立和扩大关税同盟或自由贸易区时,其成员国应尽可能地避免对其他 WTO 成员方间的贸易造成不利的影响。

第二,外部要求主要体现在第 24 条第 5 款中。要求 WTO 缔约方在建立关税同盟和自由贸易区或订立临时协定时,对非关税同盟、自由贸易区成员或非临时协定参加方的 WTO 缔约方实施的关税和其他贸易法规,总体上不得高于或严于之前实施的关税和贸易法规,对临时协定还要求协定中包括“在一合理持续时间内形成此种关税同盟或自由贸

易区的计划和时间表”。

第三,内部要求则由第 8 款进行规定。关税同盟和自由贸易区成员必须取消区域内各关税领域间“实质上所有贸易”(substantially all the trade)的关税和其他限制性贸易规章。但同时,也规定了“在必要时,为第 11、12、13、14、15 和 20 条所准许的措施除外”。

二、区域贸易安排背景下保障措施的实施

(一)成员方间保障措施的相互适用

GATT 第 24 条第 8 款明确列举了“取消实质上所有贸易的限制”的例外,而保障措施(第 19 条)不在其列。一种观点由此认为保障措施不属于在区域贸易协定中可以继续存在的贸易限制措施,笔者并不赞同这种观点。区域贸易安排成员方之间保留保障措施的适用有其合法性和合理性,主要有以下几个方面的理由:

第一,在区域内保留保障措施的适用有其合理性和必要性。这使得各成员国在其经济形势需要时能够采取规范的柔和的方式解决国内的经济竞争压力。一个成员国出于加盟和发展的需要,必须尊重其促进贸易自由化的承诺,而同时也要保护国内一定的产品,维护国内市场,这种矛盾在区域贸易安排的情形下一样存在。正是由于存在这样的矛盾,使得保障措施的存在不仅合理而且必要。《美墨互惠贸易协定》、《东盟特惠贸易安排协定》、《北美自由贸易协定》以及中国内地与香港、澳门的两个《建立更紧密经济贸易关系的安排》中都包含了可在区内成员间采用保障措施的条文。由此足见在区域贸易安排背景下实施保障措施有其现实的必要性。

第二,从例外清单的规定来看,在第 8 款中也没有列举第 21 条的安全例外、第 18 条第二部分针对发展中国家的国际收支例外以及第 6 条和第 16 条,但是,这不能得出区域贸易安排参加方之间也不能援引安全例外和国际收支例外实施贸易限制措施或实施反倾销反补贴措施的结论。同理,保

障措施不在第8款所明示允许的例外之列,并不能说明区域贸易协定中不允许继续存在保障措施。

第三,第24条规定的是“取消实质上所有贸易的限制”而非“就所有贸易取消限制”,这就涉及“实质性”的解释问题,存在着很大的不确定性。而事实上,GATT/WTO实践已经明确,如果对某一部门维持贸易壁垒,将不会满足“实质上所有贸易”的要求,因此,如果就某一部门长时期对另一区域贸易安排的成员适用保障措施,就会危害这一规则。而仅仅针对区域内部分产品暂时性地实施保障措施,并不会阻碍“实质上所有贸易”的自由化。换言之,“实质上所有贸易”的措辞,为区域内保障措施的适用留下了空间。

第四,从GATT第24条的立法目的来看,之所以要求涵盖实质上所有的贸易,目的在于避免“并非真正想在区域内实施自由贸易,而只想就某些特定产品形成优惠的安排,以排除或限制其他国家的产品进入市场”的情形。而确立保障措施的目的在于当进口产品激增给国内市场造成混乱,对本国产业造成损害时采取一定的救济手段。二者之间并不存在矛盾和冲突,如果对相关规则加以明确和完善,即能够在促进区域贸易自由化和防止保障措施的滥用之间建立很好的平衡。

(二)成员方间保障措施的排除适用

以第24条第8款为依据,结合实施保障措施的具体要求,RTA成员方有权选择是否对其他成员方排除适用保障措施。

第一,从具体的争端解决实践来看,阿根廷鞋类产品保障措施案、美国小麦面筋案、美国线性钢案、美国钢铁保障措施案等案件中都涉及了本文所讨论的问题。在这些案件的处理中,专家组和上诉机构均回避了能否对区域贸易安排成员排除适用保障措施的问题,但强调平行原则,即保障措施调查所涉及的对象国应与保障措施实施的对象国保持一致,否则即被认定为违反了《保障措施协定》第2条。

从上诉机构提出的两种情形来看,有一个共同点,即免于适用保障措施的进口产品均被排除在损害认定的调查范围之外。上诉机构的潜台词似乎是,成员方如援引GATT第24条对所属关税联盟或自由贸易区的进口产品排除适用保障措施,必须在严重损害或严重损害威胁调查的范围与保障措施实施范围上保持一致。这又为WTO成员方对所属关税联盟或自由贸易区内其他成员方排除适用保障措施提供了可能性。

第二,从GATT相关规则之间的关系来看,没有反证可以说明区域贸易安排的成员在实施保障措施时不得对同一区域的其他成员排除适用。

《保障措施协定》中关于它与GATT第24条的关系集中体现在其脚注1上。脚注1规定:“一关税同盟可作为一单独整体或代表一成员实施保障措施。如关税同盟作为一单独整体实施保障措施,则本协议下确定严重损害或严重损害威胁的所有要求应以整个关税同盟中存在的条件为基础。如代表一成员实施保障措施,则确定严重损害或严重损害威胁的所有要求应以该成员中存在的条件为基础,且保障措施

应仅限于该成员。本协议的任何规定并不预断对GATT第19条与第24条第8款之间的关系。”由此可见,脚注1仅仅清楚地指出可以由谁(关税同盟作为整体或者关税同盟代表成员)发起保障措施,却没有规定可以或者应该对谁采取保障措施。也就意味着这一规定使《保障措施协议》第2条第2款的规定失去了控制力。保障措施是否必须在非歧视的基础上对RTA其他成员方适用的问题将依赖于对GATT第24条第8款的一般性解释。也就是说,并不存在既定的明确规则要求区域贸易安排的成员必须对外非歧视地实施保障措施。

第三,从实施保障措施的具体要求来看,由于区域内情形较为特殊,因此WTO保障措施所规定的条件极可能不适用于区域。

按照GATT第19条的规定,保障措施实施要件中所要求的进口激增是“未可预见的发展”和“履行GATT义务的结果”。但是,在区域贸易安排下,区域内成员之间的关税税率一般为零税率,至少低于或等于GATT的关税减让表,因此,区域内成员间的进口增长应视为由区域贸易协定的更优惠安排所致,而很难说是履行GATT义务的结果。而就“未可预见的发展”而言,区域内的进口增长是由于成员承担区域关税优惠义务所致,这一义务承担是成员有意的行为,不能归于“未可预见的发展”之列。

基于以上的理由,笔者认为应该赋予区域贸易安排的成员方选择是否对同一区域内的成员排除适用保障措施的权利。但是,这种选择权并不是毫无限制的,如果选择在区域内保留保障措施的适用,或者规定了一定的过渡期,在过渡期内可以互相适用保障措施,则应该在满足保障措施要件的前提下实施。如果选择放弃对区域内的其他成员实施保障措施,则必须严格遵守平行原则的要求,在认定损害和采取措施的对象和范围上保持一致,即均将区域内的进口排除在外。

三、结论

在目前的情况下,我国在加入或订立区域贸易协定时,一方面要对其中的保障措施机制加以关注,明确自身的权利和义务,保障自身合法权益;另一方面,也应该积极倡导对WTO相关规则进行修改,对一些模糊的用语加以明确,惟有如此,才能使区域贸易安排背景下的保障措施的实施问题明朗化,在具体的争端解决实践中,更可以善加运用这些规则。

注释:

陈立虎. 区域贸易成员实施WTO保障措施问题研究. 现代法学. 2005,6.

同.

王先东, 胡建国. 关税同盟或自由贸易区背景下保障措施的适用. 中国律师. 2005,12,75.

刘俊. 区域贸易安排的法学进路. 中信出版社. 2004,97.

宋俊荣. WTO中关税联盟成员实施保障措施之合法性探讨. 法治论丛. 2004,4, 28..

同.

黄润秋. 区域贸易协定与WTO保障条款的冲突及其解决. 当代法学. 2006,2,107.